



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

Processo TC nº: **06051/10**

Parecer nº: **01589/11**

Natureza: **Prestação de Contas Anuais**

Origem: **Município de Cacimba de Areia**

Gestor: **Inácio Roberto de Lira Campos**

Exercício: **2009**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. PREFEITO MUNICIPAL. IRREGULARIDADES. DESPESAS NÃO LICITADAS. NÃO COMPROVAÇÃO DE DESPESAS. AUSÊNCIA DE PLANO DE CARGOS E CARREIRA DOS PROFESSORES. PAGAMENTO DE CHEQUES SEM FUNDOS. NÃO FORNECIMENTO DA DOCUMENTAÇÃO SOLICITADA PELA AUDITORIA. RECOLHIMENTO A MENOR DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS AO INSS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL. RECOMENDAÇÕES. REPRESENTAÇÃO À RECEITA FEDERAL, AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E AO COMUM.

1. Em tema de exame da prestação de contas anuais do Prefeito Municipal de Cacimba de Areia, o Órgão Técnico concluiu pelo atendimento integral aos preceitos da LRF.

2. No concernente à realização de despesas sem o devido procedimento licitatório, tal irregularidade é suficiente para, por si só, por força do disposto no Parecer Normativo n.º 052/2004, dar ensejo à irregularidade das contas de gestão do Prefeito e, bem assim, a representação ao Ministério Público Comum, com vistas à apuração dos fatos e condutas que atentam contra os princípios atinentes ao procedimento licitatório e, bem assim, dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa previstos na Lei n.º 8.429/92.

3. As despesas não comprovadas, irregulares ou antieconômicas dão azo à imputação de débito ao gestor, bem como à aplicação da multa pessoal prevista no art. 55, da LOTC.

4. A não entrega da documentação solicitada pela Unidade de Instrução demonstra falta de colaboração com o controle externo, ensejando, igualmente, a aplicação de multa.

5. O recolhimento a menor de obrigações patronais é prova de desatendimento à Constituição Federal e ao Regime da Previdência, devendo, por isso mesmo, ser objeto de representação aos órgãos e instituições competentes para apurar a omissão no campo previdenciário.

6. Pela irregularidade das contas, imputando-se débito e aplicando-se multa pessoal ao Prefeito, sem prejuízo da baixa de recomendações de estilo, a fim de que não incorra nas mesmas falhas, eivas, omissões e não conformidades no exercício seguinte.

7. O conjunto de irregularidades compele à representação de ofício ao MP Comum, à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Federal, para as respectivas providências.

P A R E C E R

I – DO RELATÓRIO

Os autos deste processo eletrônico refletem a análise da prestação de contas referente ao exercício financeiro de **2009**, de responsabilidade do Sr. **Inácio Roberto de Lira Campos**, Alcaide do Município de **Cacimba de Areia**.

Documentação pertinente à espécie encartada às fls. 02/74.

Análise inicial das Contas Anuais pela DIAGM II, às fls. 75/90, entendendo, em sede de conclusões, pelo atendimento aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal e, quanto aos demais aspectos examinados, pela existência de irregularidades.

Intimação para defesa do Alcaide de Cacimba de Areia protocolada em 29/08/2011, com aviamento da respectiva defesa em 30/09/2011, por intermédio de advogado com instrumento de mandato postado neste caderno eletrônico.

Exame da defesa e pertinentes anexos pela competente DIAGM, fls. 163/170, que concluiu pela manutenção das seguintes falhas:

- 1. Realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 469.962,60, correspondendo a 7,32 %da despesa orçamentária total.*
- 2. Verificamos que os professores com contratos temporários recebem vencimentos de R\$ 465,00 equivalente ao salário mínimo nacional. O município não tem um plano de cargos e carreira, em desacordo com o art. 9º da Lei Federal nº9424/96.*
- 3. Não fornecimento de documentação solicitada durante a inspeção in loco, prejudicando a análise da Auditoria, caracterizando obstrução a fiscalização.*
- 4. Despesas referentes aos serviços prestados no exercício pelo Sr. IRAMILTON SÁTIRO XAVIER (projetos, pareceres, laudos, etc), no montante de R\$ 12.000,00, não comprovadas efetivamente.*
- 5. Recolhimento a menor de obrigações patronais ao INSS.*
- 6. Emissão de cheques sem fundo, originando o pagamento de juros, taxas e tarifas bancários, caracterizando total descontrole financeiro e administrativo do gestor, além de transtornos aos credores.*
- 7. Despesas referentes de ajuda de custo para pagamento de alugueis no montante de R\$51.670,00, insuficientemente comprovadas.*
- 8. Foram contratadas ao Sr. Bruno Tadeu Soares a conta do empenho nº 0578 o montante de R\$34.000,00 pelos serviços de confecção de 50 barracas confeccionadas em tubos de ferro 20x20, conforme NF00074, ao preço unitário de 680,00, sendo pago no exercício a quantia de R\$29.000,00, entretanto quando da diligência in loco verificou-se a existência de 30 barracas, o restante da despesa paga no valor de R\$ 8.600,00 deve ser considerada como excessiva.*

Vinda do caderno processual ao exame do MPjTC/PB em 17/11/2011, com distribuição em 21/11/2011.

II - DA ANÁLISE

Com a Auditoria.

Cumpra esclarecer que em nada prejudica o parecer do Ministério Público de Contas a análise utilizando fundamentação *aliunde*, contida no relatório técnico da DIAFI, contanto que o documento referido se encontre no álbum processual, como na vertente. Desta forma, a adoção de relatório prévio e fundamentado como razões utilizadas em Parecer Ministerial, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam idôneas formal e materialmente à causa. Em outros termos, pode o pronunciamento ministerial ser totalmente remissivo ao relatório técnico. Neste sentido já decidiu o STF.¹

Todavia, há de se fazer parcos comentários para complementar o fundamento de alguns achados.

Foi verificada a **realização de despesas sem licitação no montante estimado de R\$ 469.962,60, correspondendo a 7,32 %da despesa orçamentária total.**

Cumpra assentar que, ao não realizar licitação, sem ser nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade legalmente previstas, a autoridade municipal responsável pelas vertentes despesas pode ter incidido no crime previsto no art. 89 da Lei de Licitações e Contratos, que assim preceitua:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público. (Lei n.º 8.666 de 1993).

Reputem-se, destarte, irregulares as despesas realizadas sem prévio procedimento licitatório, aplicando-se multa com base no artigo 56, inciso II da LOTC/PB ao responsável.

Observaram-se, ademais, **despesas** referentes aos serviços prestados no exercício pelo Sr. IRAMILTON SÁTIRO XAVIER (projetos, pareceres, laudos etc), no montante de R\$ 12.000,00, **não comprovadas efetivamente; Despesas referentes a ajuda de custo para pagamento de alugueis** no montante de R\$ 51.670,00, **insuficientemente comprovadas** e **despesa** paga no valor de R\$ 8.600,00 considerada **excessiva por não comprovação da efetiva confecção de 20 barracas pelo Sr. Bruno Tadeu Soares.**

Ora, toda despesa deve ser devidamente comprovada para que seja legítima, sendo que a prestação de contas deve ser completa, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado. Desta forma, a despesa é ilegítima se não houver a comprovação de que gasto real (sem apresentação de nota fiscal, celebração de convênio, plano de trabalho, entre outras formalidades) ou sem comprovação de que houve o efetivo cumprimento da contraprestação devida (ausência de apresentação de documento hábil para comprovar o gasto em favor do Poder Público). Esta apresentação faz prova *juris tantum*. Esse duplo

¹ HC 96310, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 30/06/2009:

EMENTA: PROCESSUAL PENAL. *HABEAS CORPUS*. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. INOCORRÊNCIA. ADOÇÃO DE PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FUNDAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

I - **Ambas as Turmas possuem precedentes no sentido de que a adoção do parecer do Ministério Público como razões de decidir pelo julgador, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam formalmente idôneas ao julgamento da causa.** Precedente.

II - Ordem denegada.

aspecto da prestação de contas - formal e material, respectivamente - está constitucionalmente previsto:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

*II - **comprovar a legalidade e avaliar os resultados**, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*

Como se extrai desta Lei, a despesa a cargo do erário deve ser atestada com os comprovantes da entrega do material ou da prestação do serviço, incluindo-se a realização de obra pública.

A não comprovação da despesa enseja a repetição da quantia indevidamente gasta aos cofres públicos municipais, a aplicação da devida punição de natureza pecuniária ao gestor, além de implicar ato de improbidade, a ser oportunamente comunicado ao Ministério Público Comum, por ser dever de ofício de todo aquele que tenha notícia ou informação de tal acontecimento.

Assim, o Prefeito de Cacimba de Areia deve devolver aos cofres municipais a soma de todas as despesas não comprovadas, acima mencionadas.

No tangente ao recolhimento a menor de obrigações patronais ao INSS, deve ser observado que o pagamento de contribuição previdenciária é dever constitucional de caráter indeclinável. Além de obrigatório, possui como finalidade concretizar o princípio da solidariedade, também consagrado no corpo da Carta Maior, herança histórica da Revolução Francesa, que deu ao mundo jurídico, dentre outros marcos, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, após os Estados Gerais transmudarem-se em Assembléia Nacional Constituinte.

O prescrito no art. 22, inciso I, da Lei nº 8.212/91 leva a entender não estar o Poder Público vinculado à alíquota de 20%, tendo em vista o texto legal remeter especificamente a empresa. Entretanto, o art. 15 da mesma Lei equipara a empresa, para fins previdenciários, a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional. Dessarte, fácil é concluir estarem os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional no grande e genérico rol dos contribuintes “empregadores”.

Merece ser mencionado, outrossim, o Parecer Normativo n.º 52 de 2004 emitido por este Tribunal de Contas. Andou bem o Conselho ao estabelecer no item 2.5 daquele instrumento:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

[...]

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município

Ademais, o não recolhimento de contribuição previdenciária ao órgão competente é tipificado como crime previsto no art. 2ª, II da Lei n.º 8.137 de 1990, que institui disciplina para os crimes contra a ordem tributária:

Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas:

[...]

Art. 2º Constitui crime da mesma natureza:

[...]

II - deixar de recolher, no prazo legal, valor de tributo ou de contribuição social, descontado ou cobrado, na qualidade de sujeito passivo de obrigação e que deveria recolher aos cofres públicos.

[...]

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Provoque-se, acerca do não recolhimento de verba previdenciária, tanto a Receita Federal do Brasil quanto o Ministério Público Federal (Procuradoria da República na Paraíba) e o Ministério Público por não haver o recolhimento de contribuição previdenciária ao INSS.

Infere-se, ainda, do pronunciamento final da Unidade Técnica de Instrução a **emissão de cheques sem fundo, levando ao pagamento de juros, taxas e tarifas bancárias, caracterizando total descontrole financeiro e administrativo do gestor, além de transtornos aos credores.**

A emissão de cheques sem provisão de fundos demonstra a falta de zelo, organização administrativa e o desrespeito com o erário pelo ex-gestor da Comuna, apesar do valor ter sido restituído. É flagrante, pois, a sua inaptidão no trato da coisa pública, também sob esse aspecto, revelando tal conduta inequívoco descontrole financeiro.

O ato de emitir cheque sem fundos compromete a imagem de Administração, pois atinge a moralidade dos atos públicos. Considerando, ainda, ferir esse ato a eficiência da Administração, ao provocar um prejuízo desnecessário aos cofres públicos, qual seja, o pagamento de juros e outros encargos incidentes sobre o saldo devedor, algo evitável se houvesse, por parte do gestor da coisa pública, maior organização dos respectivos recursos financeiros sob sua responsabilidade.

Dessarte, infere-se a necessidade de repetição aos cofres públicos de todos os encargos (juros e multa) pagos à instituição bancária por força da emissão de cheques sem provisão de fundos.

III - DA CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, esta representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas alvitra ao Relator e ao Tribunal Pleno desta Corte a:

a) EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas de governo e a **IRREGULARIDADE** das **contas** anuais de gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de **Cacimba de Areia**, Sr. **Inácio Roberto de Lira Campos**, relativas ao exercício de **2009**, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52, e **ATENDIMENTO** às disposições da LRF, nos precisos termos dos relatórios da Auditoria;

b) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao **Prefeito de Cacimba de Areia, Sr. Inácio Roberto de Lira Campos**, pelas **despesas achadas irregulares, antieconômicas e não comprovadas c/c a cominação de multa pessoal**, prevista no **artigo 55** da LOTC/PB, do cometimento das diversas irregularidades comentadas pela Auditoria, as quais traduzem grave infração a preceitos e disposições constitucionais e legais, sem prejuízo da incidência cumulativa da multa pessoal prevista no art. 56, inc. II da LOTC/PB;

c) **RECOMENDAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo de **Cacimba de Areia** no sentido cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública e seus decursivos deveres, **não incorrer em despesas não comprovadas, licitar quando obrigado por lei e processar as compras e aquisições sob a estrita ótica do Estatuto das Licitações e Contratos, cumprimento dos Princípios da Administração Pública, cumprir fidedignamente as obrigações de natureza constitucional, administrativa, contábil, previdenciária, civil, entregar documentos quando solicitados pela Auditoria, realizar os repasses ao INSS, enviar projeto de lei criando plano cargos e carreira no Município, de acordo com o art. 9º da Lei Federal n.º 9424/96, garantindo uma remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, não emitir cheques sem fundos;**

d) **DISPONIBILIZAÇÃO DE ACESSO AOS AUTOS ELETRÔNICOS** ao **Ministério Público Comum**, para análise detida dos indícios de cometimento de **atos de improbidade administrativa** (Lei 8.429/92) e **de crime licitatório** pelo Sr. **Inácio Roberto de Lira Campos**, na qualidade de Prefeito de Cacimba de Areia e

e) **representação ao INSS (Receita Federal e DELEPREV) e ao Ministério Público Federal (Procuradoria da República na Paraíba)** acerca dos fatos levantados pela Auditoria concernentes à área de atuação de cada um desses órgãos e instituições.

João Pessoa (PB), 23 de novembro de 2011.

SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ

Procuradora do Ministério Público junto ao TC-PB